

Ringvorlesung: Reformen in Deutschland

**Reform und Reformverweigerung
in der jüngeren deutschen Geschichte**

**Professor Dr. Wolfgang Mommsen,
Universität Düsseldorf / Max-Weber-Kolleg Erfurt**

09. Dezember 2003

Rathausfestsaal

Herr Präsident, Herr Joas, meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich bedanke mich für diese sehr liebenswürdige Einführung und ich darf sagen, dass ich es sowohl als Ehre als auch Freude empfinde, hier in Erfurt am Max-Weber-Kolleg arbeiten zu können, zumal, wie Sie ja sicher wissen, Max Weber, der nun über die Jahre zu meinem Haupthelden geworden ist, hier in Erfurt geboren wurde. Als wir kurz vor der Wende eine Gedenkplakette am Geburtshaus am 20. April 1989 auf dem Juri-Gagarin-Ring einweihten, kam aus dem Hintergrunde eine Stimme, das wird auch nicht die letzte Straßenbezeichnung bleiben. Das war ein Indiz für die unmittelbar bevorstehende Wende.

Ich wurde gebeten, in dieser Vorlesungsreihe zu Ihnen zu sprechen und habe mir den Kopf zerbrochen, ob man angesichts der zerrütteten, inhomogenen und unglücklichen deutschen Geschichte überhaupt von Reformen in der jüngeren Vergangenheit sprechen kann. Daraus ergab sich das Thema „Reformen und Reformverweigerung in der jüngeren deutschen Geschichte“. Reformen verstehe ich als Prozesse rechtzeitiger Anpassung einer politischen oder gesellschaftlichen Ordnung an grundlegende Veränderungen der bestehenden Verhältnisse. Diese können von großem Umfang, können aber auch von relativ bescheidenem Umfang sein. Die deutsche Entwicklung im Vergleich zu anderen europäischen zeichnet sich dadurch aus, dass es zwar immerfort zu Reformen und Reformmaßnahmen gekommen ist, diese aber stets in ungewöhnlich hohem Maße auf Widerstände, auf Reformverweigerung gestoßen sind. Gemeinhin betrachtet man die Tatsache, dass es die Deutschen niemals zu einer erfolgreichen Revolution gebracht haben, als Nachteil. Es ist sozusagen nie wirklich mit Vergangenem grundsätzlich aufgeräumt worden. Friedrich Naumann hat 1917 mit einem gewissen Stolz von den Deutschen als dem „ersten revolutionsfreien Großvolk des organisierten Lebensraumes gesprochen“, mit dem Unterton, dass die Deutschen es im Unterschied zu den anderen ohne Revolution dazu gebracht hätten, das modernste, das fortschrittlichste Volk Europas zu werden, jedenfalls auf sozialpolitischem und gesellschaftspolitischem Gebiet. Wir würden mit Sicherheit heute darüber anders denken und es ist in der Tat eine Frage, ob die Deutschen in der jüngeren Vergangenheit nicht gleichsam immer nur halbe Sachen gemacht haben. Es gibt in der historischen

Forschung eine starke Strömung, die von einem „deutschen Sonderweg“ spricht, m.a.W., dass die deutsche Geschichte im Unterschied zu den westeuropäischen Entwicklungen nie eine wirklich durchgreifende Liberalisierung und Demokratisierung der politischen Ordnung und der Gesellschaft gebracht hat.

Wenn das so aussieht, wird es schwierig, über Reformen zu sprechen. Wenn man die jüngere deutsche Geschichte durchgeht, findet man immerfort, dass es niemals zu wirklichen Revolutionen oder zu tiefgreifenden Umbrüchen gekommen ist: 1815 am Ende der Napoleonischen Kriege, 1848/49 in der Deutschen Revolution, die Deutsche Revolution von 1918/19, der Umbruch am Ende der Weimarer Republik, der nicht im engeren Sinne als Revolution bezeichnet werden kann und dann schließlich die Entwicklung nach 1945. Es sind dieses alles Segmente der historischen Entwicklung, die gewissermaßen keine sehr lange Dauer gehabt und keine nachhaltige Stabilität gebracht haben. Gerade dann, wenn man das mit der englischen Entwicklung vergleicht, ist die jüngere deutsche Geschichte von lauter Brüchen durchzogen, auf der anderen Seite aber wurde nie wirklich reiner Tisch gemacht. Dies könnte vielleicht doch am Nationalcharakter liegen.

Wenn man in der jüngeren deutschen Geschichte nach Reformen sucht, so fällt jedermann als erstes das berühmte Beispiel der Stein/Hardenbergschen Reformen nach der Niederlage Preußens im Krieg von 1807 ein, einem Krieg, zum Zusammenbruch des traditionellen preußischen Staatswesens geführt hatte. Damals wurde von fortschrittlich eingestellten hohen Beamten und Aristokraten, insbesondere dem Freiherrn vom Stein ein breit angelegtes Bündel von Reformen auf den Weg gebracht, das die Kluft zwischen dem bislang absolutistisch regierten Preußen und der Moderne schließen sollte. Stein und Hardenberg wollten die Preußen in einen modernen konstitutionellen Staat verwandeln, der von seinen Bürgern mit patriotischer Gesinnung und unter Einsatz ihrer geistigen und materiellen Kräfte getragen würde. Das Ziel war, die Bürgerschaft und den Staat miteinander in Verbindung zu setzen und auf diese Art und Weise eine neue fortschrittliche gesellschaftliche und politische Ordnung zu schaffen, die den Fährnissen der Zukunft gewachsen sein würde. Ich kann hier nicht in die Einzelheiten gehen, aber ich nenne einige der wichtigen Reformprojekte, die in diesen Jahren auf den Weg gebracht wurden. Dies ist zunächst die Selbstverwaltung der Städte

und Gemeinden, ein vielleicht für die deutsche Geschichte ein fundamentaler Tatbestand, weil sich nur auf dieser Ebene sehr lange liberale und demokratische Formen der Herrschafts- und der politischen Meinungsbildung haben einschleifen lassen. Dies ist zum Zweiten die Bauernbefreiung, d. h. die Ablösung der Gutsuntertänigkeit der Bauern und der ländlichen Arbeiterschaft, die im Grundsatz darauf abzielte, einen selbständigen Bauernstand zu schaffen, analog zu einem noch zu entwickelnden selbständigen städtischen Bürgertum. Als Drittes kam hinzu, uns heute fast selbstverständlich, die Gewerbefreiheit, die zur Freisetzung der Dynamik der bürgerlichen Gesellschaft führen sollte. Damals revoltierten die Bürger selber leidenschaftlich gegen die Auflösung des traditionell stark reglementierten bürgerlichen Systems der Zünfte und Gilden. Schließlich sollte auch ein einheitliches Steuersystem dazugehören, das an die Stelle der bisherigen Gemengelage von Staats- und Kommunalsteuern treten sollte und dies gleichermaßen für alle Landesteile Preußens. Da wir uns gegenwärtig in einer Phase befinden, in der wir immerfort über Steuern reden, vielleicht auch manchmal auf diesem Felde etwas tun, nenne ich einige der von dem Freiherrn vom Stein ins Auge gefassten Maßnahmen. Es sollte eine Vielzahl von einzelnen Steuern abgelöst werden durch wenige kostengünstig zu verwaltende Steuern. Darüber hinaus wurde eine Gewerbesteuer vorgesehen, zum ersten Mal progressiv gestaffelt nach der Größe der Betriebe – wir haben das ja heute alles in sehr viel komplizierter Weise. Schließlich wurde eine einheitliche Einkommensteuer eingeführt, die, wenn wir sie heute hätten, uns wahrscheinlich alle sehr glücklich machen würde. Denn die Steuersätze betrugen damals nur zwischen 1 und 3 %. Schließlich suchte Stein eine Reform der Kreisverwaltung, d. h. die Einführung der Selbstverwaltung nicht nur in den Städten und Gemeinden, sondern auch auf dem flachen Land einzuführen. Das ist damals an der Reformverweigerung des grundbesitzenden Adels gescheitert. Der Versuch misslang, die Kontrolle der regionalen Verwaltung durch die ortsansässige Aristokratie zu brechen. Die Selbstverwaltung auf dem flachen Lande musste noch nahezu ein ganzes Jahrhundert auf ihre Verwirklichung warten. Das hatte Folgen. Schließlich gehört in diesem Zusammenhang die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht verbunden mit der Schaffung der Landwehr als eine Bürgerarmee, die neben das stehende Heer des preußischen Königs treten sollte und einen Garanten für die Erhaltung der bürgerlichen Freiheit bilden sollte. Dies alles gipfelte in der

zeitgenössischen Forderung nach Zusammenfassung der Provinzialvertretungen in einer gemeinsamen Kammer, dem Preußischen Landtag. In dieser Hinsicht gab der preußische König 1815 und dann erneut 1822 ein sogenanntes Verfassungsversprechen ab, das dann aber nie umgesetzt worden ist.

Im Prinzip war dies ein großangelegter Versuch, im Angesicht der militärischen Niederlage und des Zusammenbruchs des bisherigen Systems durch ein großes Reformprogramm Preußen auf eine neue Ebene staatlichen Daseins zu heben. Dazu gehörte auch der systematische Ausbau des Universitätssystems und dies in einem völlig verarmten Lande. Wir danken das System der preußischen Universität dieser Reformphase und stellen bedauernd fest, dass dieses im gegenwärtigen Augenblick wieder dramatisch zurückgeschnitten wird.

Dieses Reformprogramm hatte eine Reihe von neuralgischen Schwachpunkten. Das Erste war – darauf komme ich noch zurück – die Tatsache, dass die Einlösung des Verfassungsversprechens ausblieb, d. h. die Zusammenfassung der Vertretungen der einzelnen Regionen in einem gemeinsamen Landtag und damit die Umformung Preußens in eine konstitutionelle Monarchie, eine Verfassungsform, die seit dem Wiener Kongress eigentlich verpflichtenden Form für politische Ordnungen in Europa geworden war. Das Zweite war die unvollständige Umsetzung der „Bauernbefreiung“. Die Bauern wurden dazu gezwungen, ihre bisherigen Dienstleistungsverpflichtungen gegen ihre Grundherren entweder durch finanzielle Zahlungen oder durch Abtretung von Land abzugelten, und dies führte dann dazu, dass die ehemalige Gutsabhängigkeit nun durch ein System finanzieller Abhängigkeit fortgeführt wurde und es dieserhalb Anfang der Revolution von 1848 zum Eklat kam. Der Versuch, die feudale Gesellschaft Preußens in eine Gesellschaft freier Eigentümer zu verwandeln, blieb sozusagen am zweiten Drittel des Weges stecken. In diesem Falle haben wir es mit einer Reformverweigerung des preußischen Großgrundbesitzes, des preußischen Hochadels und bis zu einem gewissen Grade auch der royalistisch gesinnten Bürokratie zu tun.

Diese Probleme erreichten dann in den 40iger Jahren, im Zusammenhang einer allgemeinen Wirtschafts- und Agrarkrise, einen Höhepunkt. Die Versuche, Preußen mit einem Schlage zu einem modernen Staat zu machen, der die Kraft haben würde, einen erneuten Krieg gegen Napoleon durchstehen zu können, wurden durch die

Reformverweigerung der primär betroffenen Interessenten, vor allem des grundbesitzenden Adels und der hohen Bürokratie, und schließlich auch vom Monarchen selbst abgebremst. Insofern blieb das Reformwerk, das der Freiherr vom Stein und Fürst Hardenberg in Gang gesetzt hatten, Stückwerk. Das wurde dann im Vorfeld der Revolution von 1848/49 offensichtlich. Die Französische Revolution von 1830 und dann vor allem die Belgische Revolution, die sich daran anknüpfte, jagten damals dem deutschen Bürgertum und insbesondere dem rheinischen Bürgertum Schockwellen der Angst ein. Man erwartete, dass dieser Prozess der Durchsetzung moderner Formen konstitutionellen Regierens sich auch in Deutschland durchsetzen werde, gegebenenfalls auf revolutionärem Wege. Demgemäß wurde die Einlösung der konstitutionellen Versprechen des preußischen Monarchen immer wieder gefordert. Klar war, dass auch aus der Sicht des liberalen Bürgertums nur dann eine stabile politische Ordnung zustande kommen könnte, wenn dem gehobenen Bürgertum ein angemessener Anteil an den politischen Entscheidungen eingeräumt würde, und – dies war vielleicht noch wichtiger – dass die nunmehr regierende unbewegliche und erstarrte Bürokratie durch Männer ersetzt würde, welche die Zeichen der Zeit zu lesen verstünden.

Die Liberalen waren nicht der Meinung, dass sie selber regierenden müssten, sie wollten nur sicherstellen, dass die Monarchen im Gleichklang mit der öffentlichen Meinung regieren würden. Dies waren im Grunde höchst maßvolle Forderungen. Es gibt in diesem Kontext eine große Denkschrift des rheinischen Industriellen David Hanseemann vom Jahre 1830 an Friedrich Wilhelm III, die ein besonders interessantes Dokument des Reformwillens des Bürgertums ist. Hanseemann schrieb damals an den preußischen Monarchen Friedrich Wilhelm III, dass ein Fortwursteln auf der bisherigen Linie höchstwahrscheinlich zu einer Revolution nach belgischem Muster führen werde. Demgemäß wurde ein kontinuierliches Fortschreiten auf dem Weg konstitutioneller Reformen dringend angemahnt. Dazu gehörte insbesondere die Schaffung eines einheitlichen Preußischen Landtages, der für die Bevölkerung in ihrer Gesamtheit sprechen könne. Die Regierung müsse der öffentlichen Meinung folgen, wie sie durch die Vertretung des Volkes im Parlament artikuliert werde. Im Hintergrund stand erstens die anschwellende nationale Bewegung in Deutschland, die auf eine staatliche Zusammenfassung der Mannigfaltigkeit von kleinen Fürstentümern und Dynastien

drängte, von denen es gerade in unserer Region viele gab, und die Begründung eines einheitlichen, wenn auch föderalistisch gegliederten nationalen Staates anstrebte. Zum Zweiten, und dies wurde in den Jahren vor 1848 zunehmend ein Problem, bestand eine bedrückende soziale Notlage im Lande, gipfelnd in der schweren Hungerkrise von 1847, der letzten traditionellen Wirtschaftskrise, die Europa gekannt hat. Diese wurde auf dem flachen Lande verschärft, weil die Bauernschaft die Ablösungssummen, auf deren Ableistung in jährlichen Raten sie nach 1807 verpflichtet worden war, immer weniger aufzubringen in der Lage waren. Demgegenüber verhielten sich die Regierungen, namentlich die preußische Regierung, ratlos. Sie reagierten überwiegend mit Repression oder auch mit Tatenlosigkeit. Das führte dann schließlich im März 1848 dazu, dass die Französische Revolution in Windeseile auf das Rheinland und dann auch die übrigen Teile Deutschlands übersprang.

Aus der Sicht der bürgerlichen Liberalen war die Revolution von 1848/49 eine „ungewollte Revolution“, die sie, obwohl sie sich jetzt politisch an die Spitze der Bewegung stellten, so bald wie möglich wieder abzustoppen gewillt waren. Es gab zwar einen schwachen Flügel von Radikalen, die von seiten der in Bewegung geratenen Bauern zusätzliche Unterstützung erhielten, welche die Revolution bis zur Durchsetzung einer bürgerlichen Republik nach amerikanischem Muster vorantreiben wollten. Aber die Masse des Bürgertums war entschlossen, diese Revolution so schnell es geht, wieder zu beenden und eine Lösung der Verfassungsfragen sowie der sogenannten deutschen Frage in einer Vereinbarung mit den dynastischen Regierungen zu suchen. Dazu gehörte insbesondere die Einberufung eines Nationalparlaments, das dann in der Paulskirche in Frankfurt zusammentrat, um eine Verfassung für Deutschland zu erarbeiten sowie einen Katalog der Freiheitsrechte des Deutschen Volkes verbindlich zu machen.

Die Revolution von 1848 war ein klassischer Fall einer Revolution, die als Folge jahrelanger Reformverweigerung entstanden war, und nicht eigentlich das Produkt einer zielbewusst auf Umbruch der bestehenden Ordnung hinarbeitenden politischen Bewegung. Die Paulskirche hat eindrucksvolle Bemühungen unternommen, eine Reichsverfassung zu schaffen, mit der neue politische Tatsachen geschaffen werden sollten. Man dachte nicht daran, die Dynastien zu stürzen. Im Gegenteil, man wollte im

Zusammenwirken mit deutschen Fürsten eine neue stabile Ordnung gründen; die Einzelstaaten sollten bestehen bleiben, aber durch ein national-deutsches Reichsgebäude in einer neuen Einheit zusammengebunden werden. Man könnte etwas überspitzt sagen, dass die Politik der Paulskirche eine Art von Reformpolitik in revolutionärem Gewand gewesen ist, die eine frontale Konfrontation mit den alten Gewalten vermeiden wollte. Als zusätzliches Problem kommt hinzu, dass die nationalstaatlichen Bewegungen in den benachbarten europäischen Nationalstaaten einschließlich Polens mit den Gegebenheiten nicht auf einen Nenner zubringen waren, d. h., der Zusammenstoß der liberalen Nationalbewegungen auf europäischer Ebene führte zu einer wesentlichen Schwächung der Freiheitsbewegung im Reiche selbst. Man kann das z. B. an dem Problem Schleswigs und Holsteins demonstrieren, hier operierten die deutsche und die dänische Nationalbewegung gegeneinander, obwohl sie eigentlich das selbe Ziel hatten, nämlich die Schaffung eines homogenen Nationalstaats fortschrittlichen Typs. Das gleiche gilt natürlich für Böhmen und Mähren im österreichischen Kaiserstaat; während die Deutschen hier an der traditionellen Vormachtstellung des deutschen Volksteils festhalten wollen, verlangten die Tschechen, und dann auch die anderen slawischen Nationalitäten ihren eigenen Nationalstaat. Nicht zuletzt an diesen Konflikten zerbrach die revolutionäre Bewegung. Am Ende kam es dann zum Scheitern der Revolution, als der Kaiserstaat Österreich sich wieder stabilisiert hatte, insbesondere durch seine militärischen Siege über die italienische Nationalbewegung. Letzteres wurde in Deutschland und auch in der Paulskirche mit Jubel begrüßt. Die Erklärung des linken Abgeordneten Arnold Ruge, dass ein Sieg der Italiener im deutschen Interesse läge, wurde mit einer Rüge des Parlamentspräsidenten geahndet. Dergleichen durfte man damals noch nicht sagen. Das Ende war, dass die Revolution von den wieder erstarkten traditionellen dynastischen Mächten niedergeworfen wurde. Dabei hat eine Rolle gespielt, dass es so etwas eine koordinierte Operation der Revolutionskräfte nicht gegeben hat und das Bürgertum durch die radikalen Aufstände vor allem in Süddeutschland wieder ins konservative Lager zurückgetrieben wurde. Die Revolution von 1848/49 ist in mancher Hinsicht in einem Fiasko geendet. Der letzte Ausläufer dieser Bewegung war das Erfurter Unionsparlament, das außenpolitischen Ziele von 1848/49 mit der Unionsverfassung zur realisieren versuchte, ohne die inneren

Verhältnisse in den deutschen Einzelstaaten, namentlich in Preußen zu verändern. Dieser letzte Rettungsversuch scheiterte ebenfalls.

Die nächste große Etappe der Entwicklung der deutschen Dinge kam dann mit der Berufung Bismarcks zum Preußischen Ministerpräsidenten auf dem Höhepunkt des preußischen Verfassungskonflikts. Bismarcks Reichsgründungspolitik der folgenden Jahre, die ihren ersten Höhepunkt 1867 erreichen sollte und dann 1871 in dem Deutsch-Französischen Krieg und der Reichsgründung in Versailles vollendet wurde, kann in mancher Hinsicht als eine „behutsame“ obrigkeitsstaatliche Variante der Reformpolitik beschrieben werden. Der „flache Junker“, wie Bismarck während des Verfassungskonflikts von Heinrich von Treitschke verächtlich genannt wurde, hatte ein untrügliches Gespür dafür, dass sich die Machtstellung und das Ansehen des preußischen Staates nur dann wieder würden stabilisieren lassen, wenn den legitimen Reformforderungen der bürgerlich-liberalen Bewegung nach Schaffung eines Nationalstaates in gewissem Umfang Befriedigung widerfahren würde, wenn auch im Rahmen einer obrigkeitsstaatlichen Variante von Reformpolitik. In mancher Hinsicht war die Reichsgründung in der Substanz, wenn auch nicht in der eigenen Selbstdarstellung, ein Kompromiss zwischen Bismarcks preußischer Politik und dem national gesinnten Bürgertum, das sich damals vorwiegend in der nationalliberalen Partei organisierte, und es war Bismarck, der seine preußischen Mitstreiter und selbst den Monarchen nur mit einiger Mühe auf eine mittlere Linie zu bringen vermocht hatte.

1867 bis 1878 beginnt dann eine große Periode erfolgreicher Reformpolitik, eigentlich die einzig wirklich erfolgreiche in der jüngeren deutschen Geschichte. Auf der Grundlage der 1867-71 geschaffenen Reichsverfassung, zunächst also 1867 der Verfassung des Norddeutschen Bundes und 1871 des Reiches, wurde vom Reichstag ein ganzes Bündel von weitreichenden Gesetzesvorhaben verwirklicht, die den wirtschaftlichen Aufstieg des Deutschen Reiches allererst ermöglicht haben, angefangen von der Gewerbeordnung, der Schaffung einer einheitlichen Währung, der Gründung der Reichsbank, der Durchsetzung eines gemäßigt liberalen Pressegesetzes sowie der Reichsjustizgesetzgebung, die ein einheitliches Justizsystem brachte. Dieses war in der Tat eine Phase, um das Deutsche Reich, das sich aus vielen einzelnen Ländern zusammengeschlossen hatte, auf eine moderne fortschrittliche gesellschaftspolitische

Grundlage zu stellen. Ende der 70er Jahre des 19. Jahrhunderts setzte dann jedoch eine neue Phase immer massiverer Reformverweigerung ein, in erster Linie von Seiten der konservativen Eliten. Dies geschah nicht zuletzt deshalb, weil sich der Liberalismus in die Falle des Kulturkampfes hinein begeben hatte, in dem er in mancher Hinsicht seine politischen Energien verpulverte, ohne dass dieses zu bleibenden positiven Ergebnissen geführt hat.

Wenn man diese Epoche überschaut, war ein Lichtblick eigentlich nur die geglückte Reform der staatlichen Daseinsfürsorge für die breiten Massen der Bevölkerung, insbesondere in den rapide wachsenden Industriestädten durch die Bismarcksche Sozialversicherung. Gemeinhin wird dies in erster Linie darauf zurückgeführt, dass die anschwellende Arbeiterbewegung eine derartige positive Reaktion des Staates erzwungen habe. Jedoch spielte dabei eine Mehrzahl von Faktoren eine Rolle, insbesondere der drohende Zusammenbruch der traditionellen Armenpflege, zu der die Gemeinden herkömmlicherweise verpflichtet waren. Die Ausgangslage war sehr begrenzt, nämlich die Notwendigkeit für eine steigende Zahl von Arbeitern, die durch Betriebsunfälle in der Industrie arbeitsunfähig geworden waren, Fürsorge zu garantieren. Die bisherige Regelung des Verfahrens zur Regulierung der Entschädigungs- bzw. Fürsorgeansprüche seitens der betroffenen Industriearbeiter hatte sich als unzulänglich erwiesen. Unter den damals bestehenden Verhältnissen hatten die betroffenen Industriearbeiter selbst ein objektives Verschulden des Arbeitgebers für Betriebsunfälle nachzuweisen, und dazu waren sie in den seltensten Fällen imstande. Infolgedessen gab es eine steigende Zahl von Arbeitern, die durch Betriebsunfälle verletzt oder arbeitsunfähig geworden waren, jedoch keine Aussicht hatten, ihre Ansprüche auf Entschädigung bzw. Fürsorge auf dem Wege einer Privatklage gegen die Unternehmer durchzusetzen, es war dies eine Lücke des Rechtsstaats. Die Unternehmer konnten im Zweifelsfall stets geltend machen, dass der betreffende Unfall durch Nachlässigkeit des Arbeiters verursacht worden und demgemäß von ihnen selbst verschuldet worden sei. Daher habe jede Haftung der Unternehmer auszuschneiden. Die Frage, wie dieser steigenden Zahl von Prozessen mit unbefriedigendem Ausgang zu begegnen sei, ist einer der Punkte, der den Stein ins Rollen gebracht hat. Bismarck selber interessierte sich für diese Probleme vor allem, weil die steigende Zahl derer, die als Invaliden aus dem industriellen Prozess ausgeschieden wurden, dann in ihre

Heimatgemeinden auf dem flachen Land zurückkehrten, und dort, nicht in den industriellen Zentren, notdürftig versorgt werden mussten. Denn nach damaligem Recht hatte man nur in seiner jeweiligen Heimatgemeinde Anspruch auf Sozialfürsorge. Bismarck sah überscharf, dass auf diese Weise die sozialen Kosten der Industrialisierung dem flachen Land bzw. der Landwirtschaft auferlegt würden. Dieses aber wollte weder der Staatsmann noch der Grundherr Bismarck akzeptieren. Es gab eine Reihe von Lösungsvorschlägen. Der erste war Änderung bzw. Ausbau des Privatversicherungssystems durch private Kassen und Versicherungen, gegebenenfalls unter Umänderung der Beweislast zugunsten der Arbeiter. Die zweite Möglichkeit war die Einführung einer umfassenden Arbeiterschutzgesetzgebung, durch welche die Zahl der Unfälle in den Betrieben wirksam reduziert würde. Die dritte Möglichkeit war eine obligatorische Arbeiterversicherung unter Beteiligung der Unternehmer, ähnlich wie sie in den schon bestehenden Knappschaften im Bergbau bestand. Für Bismarck war klar, dass jegliche zusätzliche finanzielle Belastung der Unternehmer vermieden werden müsse. Er wollte nichts von dem Verursachungsprinzip wissen. Er wollte, dass eine Lösung gefunden würde, die wirtschaftlich gesehen neutral sei. Er lehnte aber auch die Arbeiterschutzgesetzgebung, also jegliche Eingriffe in die Betriebe zum Schutz der Arbeiter, mit großer Entschiedenheit ab. Der Ausbau der Arbeiterschutzgesetzgebung hat ja dann bekanntermaßen bis 1890, bis zum Rücktritt Bismarcks warten müssen. Erst Wilhelm II. hat dies durchgesetzt. Die salomonische Lösung war, gegen leidenschaftliche Proteste der Liberalen, welche eine privatwirtschaftliche Lösung präferierten, eine Kombination, in der die Arbeiter verpflichtet wurden, sich zu versichern und der Staat sich indirekt engagierte. Bismarck war ursprünglich bereit, dass der Staat selber einen wesentlichen Beitrag zu den Prämien zahlen sollte. Er sprach – gegen den Liberalismus gerichtet – das berühmte Wort ‚der Staat kann‘. Vor dem Hintergrund dieser bitteren Auseinandersetzungen mit den liberalen Parteien ist dann im Zuge der Verhandlungen im Reichstag, an denen u. a. auch das Zentrum einen nicht unerheblichen Anteil gehabt hat, eine Lösung gefunden worden, die im Prinzip bis heute gilt: nämlich die Einführung einer obligatorischen Unfallversicherung sowie einer Krankenversicherung, später auch einer Alters- und Invalidenversicherung auf der Basis des Prinzips des Generationenvertrages, in dem die arbeitende Bevölkerung die Sozialkosten für die Versorgungsempfänger aufzubringen

hatten. Außerdem wurde eine Reihe von anderen Grundsätzen durchgesetzt, insbesondere das Prinzip der Sachleistungen ohne Zuzahlung des Patienten bzw. des Versorgungsempfängers, auch keine freie Arztwahl. Am Ende entstanden dann die oft riesigen Ortskrankenkassen, die von denen, die eigentlich hätten ausgeschaltet werden sollen, nämlich den Vertretern der Gewerkschaften, sehr bürokratisch verwaltet wurden. Dieses System hat sich dann aber als ein enorm effizientes erwiesen und ist in der Folge bis 1911 immer weiter ausgebaut worden, einmal durch die Einbeziehung neuer Arbeitergruppen, zum Zweiten durch die schrittweise Anhebung der Leistungen und schließlich durch die Einführung von Alters- und Invalidenrenten. Allerdings darf man sich das nicht sehr opulent vorstellen, denn ein Arbeiter hatte erst im Alter von 70 Jahren Anspruch auf eine Rente und auch nur dann, wenn er nur noch zu einem Drittel arbeitsfähig war. Die Bismarcksche Sozialversicherung war noch kein System, auf das man sich einigermaßen positiv hatte ausruhen können. Etwas besser wurde es erst mit der 1911 eingeführten Angestelltenversicherung, die die Klassenstruktur des Kaiserreiches abbildete und die paradoxerweise auch heute noch besteht. Im Grundsatz beruhte diese Ordnung auf der Anerkennung des Prinzips, dass der Staat eine Fürsorgepflicht für seine Bürger habe. Heute zeichnet sich umgekehrt eine Tendenz zur Rückkehr zur subsidiären Versorgung auf dem Wege der Versicherung ab, mittels von kapitalgestützten Renten, also der Rückkehr zu einem privatwirtschaftlichen System, wie es 1884/85 die Liberalen vergeblich gefordert haben. Ich selber bin gespalten über der Frage, ob man heute wirklich dieses aus der Zeit Bismarcks überkommene System der vom Staate gestützten Sozialversicherung vollkommen zerbrechen muss, nur weil der Generationenvertrag wegen der demografischen Entwicklung nicht mehr ohne weiteres funktioniert. Bekanntermaßen sind andere Länder andere Wege gegangen. Großbritannien und dann auch die skandinavischen Länder haben stattdessen eine flächendeckende Kranken- und Invalidenversorgung eingeführt, über die man hierzulande jedoch noch weniger glücklich sein würde. Dennoch war die Sozialgesetzgebung der 1880er Jahre die erfolgreichste Reform, die im deutschen Reich realisiert worden ist. Dieses System wurde in der Folge von ca. 25 europäischen Staaten übernommen.

Leider war die Bilanz auf anderen Gebieten nicht so positiv. Vielmehr kam es in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts zu einer gegenteiligen Entwicklung, nämlich der

Blockierung fortschrittlicher Reformen mit allen Mitteln. Man kann dieses am besten am Beispiel der Geschichte des preußischen Dreiklassenwahlrechts illustrieren. Das preußische Dreiklassen-Wahlrecht war ursprünglich vor 1848 in einigen Gemeinden eingeführt, weil es den Vorteil besaß, zwar das Wahlrecht nach Besitz zu stufen, aber zumindest allen Bürgern das Stimmrecht gewährte, was die sehr unterschiedlichen Zensuswahlrechte des 19. Jahrhunderts, die das Wahlrecht an den Besitz banden, nicht gekannt haben. Zu Bismarcks Ärger hat dann das Dreiklassenwahlrecht in den 50er und 60er Jahren des 19. Jahrhunderts stets und immerfort große liberale Mehrheiten zugunsten einer fortschrittlichen Reformpolitik hervorgebracht und Bismarck schließlich dazu veranlasst, das allgemeine Wahlrecht dem preußischen Dreiklassen-Wahlrecht vorzuziehen, weil es konservativere Mehrheiten hervorzubringen versprach. Bismarck spekulierte darauf, dass die breiten Massen der Bevölkerung royalistischer gesonnen seien als die bürgerlichen Schichten.

Diese Konstellation veränderte sich dann im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert: das preußische Dreiklassen-Wahlrecht wurde nun zu einem immer reaktionäreren Wahlrecht, das den besitzenden Schichten infolge des Systems der Drittelung des Steueraufkommens immer größeres Gewicht verlieh, im Zuge der Einführung der modernen progressiven Einkommensteuer durch den preußischen Finanzminister Miquel 1891. Jetzt wurde offenbar, dass dieses System nicht zeitgemäß war, ganz abgesehen davon, dass es extrem undemokratisch war und den Sozialdemokraten den Weg in die Parlamente, insbesondere in das Preußische Abgeordnetenhaus, versperrte. Die Eigenheiten dieses Wahlrechts führten dazu, dass etwa in Essen Alfred Krupp einziger Wähler in der ersten und ebenso einziger Wähler in der zweiten Klasse war, d. h., seinen Abgeordneten quasi selbst ernennen konnte.

Der undemokratische Charakter dieses Systems war schlechterdings nicht mehr zu übersehen, aber der Widerstand gegen eine Reform derselben nahm gleichwohl immer mehr zu, weil es die wankende soziale Position insbesondere des grundbesitzenden Adels in Preußen zu stabilisieren schien und in gewissen Grenzen auch stabilisiert hat. Die Geschichte der Verweigerung des preußischen Dreiklassen-Wahlrechts war im Grunde ein großes Trauerspiel, das die Unzulänglichkeit der bestehenden politischen Ordnung jedermann immer wieder neu vor Augen führte. Das Ausbleiben der Reform

des preußischen Wahlrechts ist einer der Gründe gewesen, die während des Ersten Weltkriegs dazu geführt hat, dass die Arbeiterschaft die Kriegspolitik der Reichsleitung schließlich nicht länger mitzutragen bereit gewesen ist.

Grundlegender ist natürlich die Tatsache, dass die überfällige Reform des bestehenden halbkonstitutionellen Regierungssystems, das den Reichstag, wie Max Weber gesagt hat, zu „negativer Politik“ verurteilte, ebenfalls immer wieder abgeblockt wurde. Seit 1916 wurde die Forderung nach einem Übergang zur parlamentarischen Regierung immer lauter und mit ihr die Forderung der grundlegenden Reform der bestehenden Herrschaftsordnung, die Max Weber als „kontrollfreie Beamtenherrschaft“ brandmarkte, ohne dass dieses jedoch irgendwelche Konsequenzen gehabt hat. In den letzten Jahren des Ersten Weltkrieges entwickelte sich eine groteske Konstellation, nämlich ein Nebeneinander der Reichsleitung und der Obersten Heeresleitung. Einer schwachen und im Innern geschwächten kaiserlichen Regierung stand das Regiment der Dritten Obersten Heeresleitung von Ludendorff und Hindenburg gegenüber; Hindenburg konnte dabei auf sein großes Prestige als angeblicher Sieger von Tannenberg zurückgreifen. Infolgedessen wurde das Deutsche Reich spätestens seit 1916 in einer sehr unbefriedigenden Weise regiert. Die Tatsache, dass es während des Ersten Weltkrieges niemals zu durchgreifenden Reformen gekommen ist, hat die Entwicklung in fataler Weise beeinflusst. Man kann sich in kontrafaktischer Form vorstellen, dass das Deutsche Reich, wenn beispielsweise Gustav Stresemann 1917 zum Reichskanzler berufen worden wäre, vielleicht doch noch vor der totalen Niederlage des 1. Weltkrieges hätte bewahrt werden können.

Seit 1919 fällt es schwer, überhaupt Fälle von politischen Reformen, welche diese Bezeichnung verdienen, zu finden. In den ersten Jahren nach dem Weltkriege waren die Verhältnisse so verworren, dass ein dialektischer Prozess von Reformen und Reformverweigerung eigentlich nicht Platz greifen konnte. Es gibt allerdings einen interessanten Fall, nämlich Matthias Erzbergers verzweifelte Bemühungen als Reichsfinanzminister, in den Jahren 1920 und 1921 eine grundlegende Reform des deutschen Steuersystems durchzusetzen. Besonderes Interesse verdient die Reichsfinanzreform von 1920/21 deshalb, weil sie, obschon die von ihr eingeführten Steuern und Steuersätze als solche nur wenig später durch die Hochinflation überrollt

und obsolet wurden, zum ersten ein allgemeines Steuersystem des Reiches schuf, auf welchem in vieler Hinsicht auch unser gegenwärtiges System beruht und zum zweiten, weil es in einer Situation äußerster Bedrängnis der deutschen Staatsfinanzen entstand, gegenüber welcher die gegenwärtige Krisenlage in der Bundesrepublik noch als milde gelten muß.

Erzberger stand bei seinem Amtsantritt vor der fast unlösbaren Aufgabe, wie er mit einer Staatsschuld von 153 Milliarden Reichsmark umgehen sollte, von der 72 Milliarden schwebende Schuld waren, natürlich als Folge der ruinösen Finanzpolitik im Ersten Weltkrieg, die gerade einmal ca. 12 % der immens gestiegenen Staatsausgaben durch Steuern zu decken versucht hatte, während das Gros der Ausgaben durch Kriegsanleihen bzw. durch schwebende Schulden von bislang unbekanntem Ausmaß gedeckt worden war. Allerdings war bis dato die Höhe der von den Alliierten geforderten Reparationen noch gar nicht bekannt. Erzberger ging davon aus, daß es durch eine rigorose Erhöhung der bestehenden bzw. der Einführung neuer Steuern ermöglicht werden müsse, die Finanzen des Reiches auf eine erträgliche Grundlage zu stellen. Er wollte vermeiden, daß durch einen Staatsbankrott, wie er angesichts der enormen Verschuldung des Reiches an sich geboten erschien, die in Kriegsanleihen angelegten Vermögen gerade der kleinen Leute verloren gingen; zugleich aber wollte er die Voraussetzungen für künftige maßvolle Reparationszahlungen schaffen, in der Erwartung, daß nur auf diese Weise ein erträgliches Verhältnis zu den Siegermächten wieder hergestellt werden könne. Die politischen Risiken eines solchen Kurses, den Erzbergers Gegner dann später als „Erfüllungspolitik“ brandmarken sollen, sind ersichtlich, sie können hier nur angedeutet werden.

Erzberger setzte erstmals ein einheitliches, zentral gelenktes System der Reichsfinanzen durch, unter Ablösung der Matrikularbeiträge der Bundesstaaten, und Errichtung eines effektiven, straff gesteuerten Systems der Steuererhebung durch Reichsfinanzämter. Insgesamt wollte er durch einmalige sowie durch dauernde Steuern einen großen Teil der schwebenden Reichsschuld abdecken, um die ersten Schritte zu unternehmen, um zu geordneten Verhältnissen zurückzukehren. Er und seine Mitarbeiter im RFM sahen u. a. vor:

1. eine Kriegsabgabe auf alle gegenüber 1913 eingetretenen Vermögensvermehrungen, mit Steuersätzen beginnen mit 5 % für Beträge von 5000 Mk bis hin zu 70 % für Millionäre und 80 % für Betriebe
2. Eine Vermögenszuwachssteuer, mit analog hohen Hebesätzen
3. Eine Erbschaftssteuer mit steiler Progression
4. Eine Grunderwerbssteuer von 4 %
5. Eine allgemeine Reichseinkommensteuer mit Erhebung an der Quelle schließlich
6. Eine Kapitalertragssteuer sowie ferner eine Umsatzsteuer und zahlreiche weitere indirekte Steuern

Die Einzelheiten gehören nicht hier her, insbesondere auch das komplexe Problem des Verhältnisses der Steuern des Reichs zu den Steuern der einzelnen Länder und der Gemeinden.

Dieses umfassende Steuerreformprogramm zielte darauf ab, für die deutsche Wirtschaft und die deutsche Politik wieder Boden unter den Füßen zu erlangen, zugleich aber die übermäßigen Kriegsgewinne der letzten Jahre mit steuerlichen Mitteln abzuschöpfen, um den sozialen Frieden nach dem Ende des Krieges wiederherzustellen. Aus Erzbergers Sicht handelte es sich dabei um eine grundlegende, eine Änderung der Mentalität der Staatsbürger anstrebende, Politik: „Wir müssen uns bei dieser Politik klar sein, daß wir in eine neue Zeit hineinwachsen. Ein überspannter Individualismus hat in der Vorkriegszeit den Eigentumsbegriff verzerrt, das Recht auf Eigentum maßlos betont, aber die Pflichten und die Grenzen des Eigentums vielfach nicht scharf genug hervorgehoben.“ Das Eigentum sei „naturrechtlich begründet“. „Aber der Eigentumsbegriff überschreitet seine Grenzen, sobald eine übermäßige Akkumulation des Besitzes erfolgt. ... Sobald ... die breiten Schichten des Volks, als die eigentlichen Träger der nationalen Entwicklung, nicht mehr in entsprechendem Maße an der allgemeinen Wohlstands- und Kulturentwicklung beteiligt werden [müssen]... soziale Zerklüftung, Klassenhaß, zerreibender Interessenkampf dann die Folge einer solchen Entwicklung sein.“ Angetrieben wurde Erzberger von der christlichen Idee der

Sozialverpflichtung des Eigentums. Dies prägte auch seine Politik, die im Kern eine Stabilisierung der Verhältnisse sowie den Versuch eines Arrangements mit den Siegermächten anstrebte. Eben dies aber lehnte die große Mehrheit der Parteien und der deutschen Bevölkerung damals leidenschaftlich ab. Erzbergers Finanzreform ist ein frühes Beispiel der Unmöglichkeit, unter derartig zerklüfteten politischen Verhältnissen eine erfolgreiche Reformpolitik zu betreiben. Es versteht sich, daß Erzberger, der schon als Architekt der „Juliresolution 1917“ und als Unterzeichner der Waffenstillstandsvereinbarungen allerorten aufs schärfte angefeindet wurde, nun in den Augen der besitzenden Schichten zum bestgehaßten Mann der frühen Weimarer Jahre avancierte. Der Prozeß Helfferich-Erzberger setzte dann seiner politischen Karriere ein Ende, und ein Jahr später am 26. August 1921 wurde Erzberger, der einen früheren Attentatsversuch noch überlebt hatte, von einem rechtsradikalen Jugendlichen ermordet.

Dennoch hat die Reichsfinanzreform von 1919/20 in der Folge die Grundlage der späteren Reichsfinanzen abgegeben, bis in unsere Gegenwart hinein, ungeachtet der Tatsache, daß deren konkrete Finanzplanungen schon bald durch die unerwartet hohen Reparationsforderungen der Alliierten und die katastrophalen Auswirkungen der wenig später einsetzenden Hyperinflation für den Augenblick zu Makulatur wurden. Es ist dies ein Beispiel einer grundlegenden politischen Reform in einer Zeit äußerster Krise am Ende des Ersten Weltkrieges und unter Verhältnissen, die dadurch bestimmt waren, daß – anders als Erzberger selbst – so gut wie niemand bereit war, den Realitäten des verlorenen Krieges nüchtern ins Auge zu sehen und sich über die Konsequenzen des Versailler Vertrages kühl Rechenschaft zu geben.

Die Zeitläufe gingen über diese Dinge hinweg; erst 1924, mit dem Abbruch des Ruhrkampfes und der Währungsreform, begann wieder finanzpolitische Normalität im Deutschen Reich einzukehren, und es kam dann zu wenigen Jahren einer konstruktiven Politik unter Gustav Stresemann, bis dann erneut blinder Nationalismus über nüchterne Wahrnehmung der Realitäten obsiegte, mit dem schließlichen Ausgang des Aufstiegs Adolf Hitlers zur Macht. Es ist schwer, während dieser Jahre, von der mit äußerster Kühnheit durchgeführten Einführung der Rentenmark im Jahre 1924 abgesehen,

Beispiele einer strukturellen Reformpolitik zu entdecken, der man die Qualität der Nachhaltigkeit zuerkennen könnte.

Die Einführung der Rentenmark im Herbst 1923 war eigentlich keine „Reform“ in dem hier verwendeten Sinne des Wortes, sondern vielmehr eine verzweifelte Notoperation, da der Absturz der Mark infolge des Ruhrkampfes und der dadurch verursachten gewaltigen zusätzlichen Ausgaben des Reichs die Form einer gallopiierenden Schwindsucht angenommen hatte. Es war ein mutiger Schritt Gustav Stresemanns, der ja unter anderem beinhaltete, daß die deutsche Regierung sich nunmehr zumindest grundsätzlich dazu bereitfand, ihren Reparationsverpflichtungen nachzukommen, obschon dies auf Seiten der Rechten, die den Vertrag von Versailles weiterhin rigoros ablehnte, was immer die Konsequenzen für den deutschen Staat sein mochten, auf schärfste Kritik stieß. Die Reform der Währung war insgesamt erfolgreich, obschon dies bedeutete, daß Millionen von kleinen Sparern und Kapitaleignern, die während des Ersten Weltkrieges Kriegsanleihen erworben hatten, mehr oder minder enteignet wurden, mit schwerwiegenden Auswirkungen auf die politische Mentalität dieser Sozialschicht, die sich von den Politikern – mit einigem Recht, betrogen fühlten. Ebenso musste die Arbeiterschaft auf wichtige sozialpolitische Errungenschaften wie den 8-Stundentag wieder verzichten. Aber das Ärgste, nämlich der drohende Verfall des Reiches beziehungsweise der Übergang zur Diktatur wurde vermieden.

Unter der Regierung Müller – einer großen Koalition der Parteien, die die Republik trugen – geriet die demokratische Republik erneut an den Rand des Zusammenbruchs und verlor dann im Strudel der Weltwirtschaftskrise unter Brüning ihre parteipolitische Basis. Das wenige, was in den letzten Jahren an konstruktiven Reformen im Bereich der Sozial- und Gesellschaftspolitik durchgeführt worden war, u. a. die Arbeitslosenversicherung von 1927, ging nun wieder verloren. Die Auseinandersetzung über die Reform der Arbeitslosenversicherung, die entweder die Herabsetzung der Leistungen oder die Erhöhung der Beiträge um ein halbes Prozent vorsah, zeigte die Unfähigkeit der Parteien zum Kompromiß, und demgemäß zu schrittweiser Reform im Augenblick der schweren Wirtschaftskrise. Nun trat Reformverweigerung auf als Reflex der radikalen ideologischen Versäulung der Parteien und der gesellschaftlichen Gruppen; selbst auf das Risiko des Zusammenbruchs des parlamentarischen Systems

glaubte man gegenüber der jeweils eigenen Klientel keine Konzessionen mehr machen zu können. Damit wurde die Bahn frei für die Präsidialkabinette, einer Zwitterform zwischen parlamentarischer und obrigkeitlicher Regierungsweise, die das Ende der parlamentarischen Demokratie von Weimar einläutete. Es kam hinzu, dass Reichskanzler Brüning zu einer Strategie der Verschärfung der Wirtschaftskrise, m. a. W. einer Spekulation à la Baisse überging, Die rigorose Deflationspolitik im Innern war letzten Endes verbunden mit der Erwartung, dass den Alliierten angesichts der Verschärfung der Wirtschaftskrise auf Reparationsleistungen abgetrotzt werden könne; eine merkwürdige Variante einer sich selbst subjektiv als rigorose hausväterliche Sparpolitik ausgebenden Reformpolitik.

Selbst wenn man die Politik des Reichskanzlers Brünings sehr kritisch beurteilt, mit ihrer Tendenz, mit Maßnahmen gegen die Wirtschaftskrise – unter anderem mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – zuzuwarten, und statt dessen eine immer schärfere Zuspitzung der Notlage der Bevölkerung in Kauf zu nehmen, weil er sich davon außenpolitische Entlastungen erwartete, wird man festhalten müssen, dass dieser wegen der rigorosen Reformverweigerung maßgeblicher Gruppen der deutschen Gesellschaft, die es verstanden, unmittelbar Zugang zum Reichspräsidenten von Hindenburg zu erhalten, zu Fall gebracht wurde. Die Versuchung, die Krise zu nutzen, um mit der Unterstützung des Reichspräsidenten zu einem halbparlamentarischen Regime, gestützt auf den Notverordnungsparagraphen 248 der Weimarer Verfassung überzugehen, war in den Kreisen der Schwerindustrie und der politischen Rechten zu groß. Dies hatte bekanntlich verhängnisvolle Folgen, die am Ende in der Machtergreifung des Nationalsozialismus kulminierten. Die Strategien der Nationalsozialisten aber verdienen insgesamt nicht den Ehrentitel einer wirklichen Reformpolitik, obschon sie sich zumindest in den ersten Jahren solchermaßen zu legitimieren suchten, weil sie sämtlich als Instrumente zur Stabilisierung ihrer Herrschaft, wenn nicht gar zur Vorbereitung eines erneuten Weltkrieges gedient haben.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus der Betrachtung dieser, unvermeidlicherweise keinesfalls flächendeckenden Fällen entschiedener Reformpolitik und den nicht minder zahlreichen Fällen rigider Reformverweigerung in der jüngeren deutschen Geschichte ziehen? Insgesamt wird man sagen können, dass die Deutschen

eine deutliche Präferenz für eine evolutionäre Politik schrittweiser Reformen an den Tag gelegt haben, mit einer deutlichen Abgeneigtheit gegenüber drastischen Veränderungen der politischen und gesellschaftlichen Realität, und insbesondere gegenüber einer Politik der Revolution. Dies galt nicht nur für die bürgerliche Mitte, sondern auch für die Arbeiterschaft, die ungeachtet der revolutionären Phraseologie ihrer Ideologen fast immer auf Kompromiss und auf pragmatische Lösungen gesetzt haben, auch wenn diese hinter ihren Zielen und Bestrebungen weit zurückblieben. Weder 1848/49 noch späterhin gab es im Gros der Arbeiterschaft Dispositionen zu revolutionärer Aktion. Dergleichen Tendenzen zu grundlegenden Veränderungen auf gewaltsamem Wege blieb immer vergleichsweise kleinen Gruppen auf dem äußersten Rand der Gesellschaft, auf der Linken wie auf der Rechten, vorbehalten, und bei näherer Analyse waren dies häufig Intellektuelle. Andererseits hat sich die deutsche Politik – vielleicht gerade wegen der grundsätzlich konservativen Einstellung der breiten Schichten der Deutschen in Sachen grundlegenden sozialen oder politischen Wandels – schwer getan, mehr oder minder weitreichende Reformen umzusetzen.

Die jüngere deutsche Geschichte ist reich an Konstellationen, in denen energisches Handeln zur Beseitigung unhaltbar gewordener Zustände geboten war, in den 1830er Jahren, während der frühen Bismarckzeit und insbesondere während des Ersten Weltkrieges. Jedoch bestand immer ein starkes Potential für Reformverweigerung, zunächst seitens der unmittelbar betroffenen gesellschaftlichen Gruppen, dann aber auch in der Öffentlichkeit. Nicht ganz ohne gute Gründe hat Otto von Bismarck seinerzeit mit seiner antiliberalen Politik auf den Royalismus der Unterschichten rechnen können. Der Pferdefuß der immer wieder anzutreffenden starken Tendenzen zur Reformverweigerung selbst in Situationen, in denen Handeln im Sinne der Reform unabweisbar erscheint, ist, dass unzulängliche oder abgeblockte Reformen das genaue Gegenteil der Erhaltung des Status Quo bewirken, nämlich eine Blockierung des politischen Prozesses; die verschleppten politischen und gesellschaftlichen Probleme und die aufgestauten Spannungen aber führen in zugespitzten Situationen zu von der Bevölkerungsmehrheit zumeist ungewollten revolutionären Umbrüchen, die dann ihre eigene Dynamik entfalten. Dies lässt sich in besonderem Maße von der Endkrise der demokratischen Republik von Weimar sagen, die angesichts der fortbestehenden starken Gegenkräfte sowohl auf der extremen politischen Linken wie insbesondere der

politischen Rechten zur Machtergreifung des Nationalsozialismus geführt hat. Wenn Reformpolitik mit der Gefahr ideologischer Verteufelung konfrontiert ist, führt dies meist zu Handlungsunfähigkeit und zu politischen Krisen, welche die wenigsten der Akteure wirklich gewollt haben.

Die Bundesrepublik hat sich nach der Herrschaft des Nationalsozialismus, der Deutschland und Europa in eine Katastrophe bisher unbekannten Ausmaßes geführt hat, 1949 mit dem Grundgesetz in eher konservativen verfassungspolitischen Institutionen aufgestellt, die tiefgreifenden Wandel erschweren. Die Väter des Grundgesetzes haben dies so gewollt, um künftigen Versuchen, die demokratische Ordnung umzustürzen oder in autoritärem Sinne umzufälschen, den Weg nach Möglichkeit zu verlegen. Das sog. „konstruktive Mißtrauensvotum“, welches für den Sturz eines Kanzlers erforderlich ist, sollte rein oppositioneller Politik entgegenstehen, und die bundesstaatliche Verfassungsstruktur, die den Bundesländern ein ungewöhnlich hohes Maß an Mitsprache an den großen politischen Entscheidungen einräumt, sollte Verfassungsänderungen möglichst verhindern. De facto läuft dies darauf hinaus, daß die Alleinherrschaft einer Partei oder einer Parteienkoalition im Grunde ausgeschlossen ist; bis zu einem gewissen Grade regiert die Opposition beständig mit, wenn auch nur aus dem zweiten Glied, und sei es auch nur als Blockierungsinstanz. Darüber hinaus suchten die Gründerväter im Interesse möglichst hoher politischer Stabilität an die herkömmlichen Organisationsformen der deutschen Gesellschaft, wie sie vor der Herrschaft des Nationalsozialismus bestanden, wieder anzuknüpfen. Wie wir gesehen haben, entspricht dies stärker, als man auf den ersten Blick erkennen mag, den langfristigen mentalen Dispositionen der Deutschen.

Bisher hat diese vergleichsweise autoritäre, radikalem Wechsel entgegenstehende Verfassungsstruktur, die überdies in dem SED-Regime in der ehemaligen DDR eine noch obrigkeitsstaatliche Entsprechung gefunden hatte, den Interessen der Deutschen gut gedient. Ob sie künftighin Veränderungen erfahren wird, um politischen und gesellschaftlichen Wandel leichter zu ermöglichen, wird die Zukunft zeigen. Insbesondere das Verhältnis von Bund und Ländern bedarf, so scheint es, einer durchgreifenden Reform. Allerdings zeigt sich, z. B. in der Bildungs- und Hochschulpolitik, eine Tendenz zu hektischen Reformschritten kleiner oder mittlerer

Reichweite, die frühere Reformmaßnahmen wieder zurücknehmen, wie beispielsweise die Bemühungen um eine weitere Vereinheitlichung des früher viel stärker differenzierteren Hochschulsystems, wobei die Akteure häufig ein ausgeprägtes Kurzzeitgedächtnis an den Tag legen. Mancherlei spricht dafür, daß man davon Abstand nehmen sollte, an der tendenziell konservativ ausgelegten Verfassungsordnung der Bundesrepublik aktueller politischer Zielsetzungen wegen keine tiefgreifenden Veränderungen vorzunehmen.